

O'Connor, Ernesto A. (coord.) ; Vignale, Jorge (coord.)

Sistema tributario argentino : un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial (primera parte)

Programa de Análisis de Coyuntura, 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

O'Connor, E. A. (coord.), Vignale, J. (coord.). (2011, noviembre). Sistema tributario argentino : un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial : primera parte [en línea], *Programa de Análisis de Coyuntura*. Escuela de Economía Francisco Valsecchi. Departamento de Contabilidad. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/programa-analisis-coyuntura-nov-2011.pdf> [Fecha de consulta:...]



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

KPMG

**“Sistema Tributario Argentino.
Un análisis comparativo de la
contribución por sectores productivos y
de la equidad sectorial”**

(Primera Parte)

Coordinadores:

Prof. Dr. Ernesto A. O'Connor y Prof CPN Jorge Vignale

Autores

Prof. Dr. Jorge Benzrihen

Prof Dr. Alejandro Jacobo

Prof. Dr. Ernesto A. O'Connor

Prof CPN Jorge Vignale

Buenos Aires, 1 de noviembre de 2011



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

“Sistema Tributario Argentino: Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial” (Primera Parte)

Indice

Introducción

1. El sistema tributario en la Argentina, por Ernesto A. O'Connor

1.1. Un sistema tributario óptimo. Consideraciones y supuestos.

1.2. El Sistema Tributario Nacional en los últimos años.

1.3. La presión tributaria (2000-2010)

2. El sistema tributario en el mundo: una comparación con la Argentina, por Alejandro Jacobo y Ernesto O'Connor

3. Contribución tributaria sectorial en el Sistema Tributario Nacional, por Ernesto A. O'Connor

3.1. Contribución tributaria por sectores de actividad económica (1990-2010).
Evaluación del aporte por sectores productivos para los principales impuestos
nacionales.

3.2. IVA.

3.3. Ganancias.

3.4. Seguridad Social.

3.5. Débitos y Créditos Bancarios.



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

3.6. Derechos de Exportación.

3.7 El problema de la evasión tributaria.

3.8. Contribución tributaria por sectores: un resumen

4. Aspectos relacionados con la Administración Tributaria hacia una mayor eficiencia y equidad, por Jorge Vignale y Jorge Benzrihen

4.1. La administración tributaria: su eficacia operativa ante la conducta tributaria en el país. Algunas razones.

4.2. Fortalezas y debilidades en materia de Administración Tributaria.

5. Conclusiones: Sugerencias para una mayor eficiencia y equidad

6. Referencias



Introducción

El Proyecto de investigación propuesto

El proyecto de investigación propuesto se titula “*Sistema Tributario Argentino: Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial*”.

El objetivo del proyecto es realizar una contribución al debate económico y social sobre la eficiencia y la equidad derivadas del actual sistema tributario en la Argentina. Esta contribución se plasmaría en el ofrecimiento de propuestas constructivas, tanto en materia de diseño del sistema tributario, como en su implementación, para los principales impuestos nacionales. El proyecto no plantea una reforma tributaria integral, sino de optimizar los instrumentos tributarios existentes en la economía nacional, de modo de obtener progresos en la eficiencia y en la equidad.

El proyecto busca identificar la contribución tributaria por sectores de actividad económica para los principales impuestos nacionales, desde un punto de vista de la política tributaria, reflejando presión tributaria por sectores y evolución en el tiempo. Asimismo, se presenta el estado de los sistemas tributarios de países relevantes en la comparación con la Argentina. De esto se deducirán algunas primeras conclusiones y lineamientos de mejora del sistema tributario, tanto en la Política como en la Administración tributaria.

En una segunda etapa, prevista en 2012, se cubrirán temas de equidad sectorial en la presión tributaria, como así también cuestiones de inequidad social derivadas de la aplicación y presión en algunos tributos, como en el caso del IVA o en el caso del (bajo) alcance del impuesto de Ganancias de Personas Físicas (por la baja base imponible). Además, se revisarán algunos casos de distorsiones en tributos provinciales, principalmente en el impuesto a los ingresos brutos. Los principales problemas de



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

administración tributaria, en los impuestos seleccionados como mayormente ineficientes e inequitativos, serán también objeto de análisis.

Las conclusiones buscan identificar fortalezas y debilidades del actual sistema tributario nacional, de modo de plantear caminos alternativos puntuales, para problemas debidamente identificados, y cumplir los objetivos del proyecto.

Los CPN Rodolfo Canese y Juan Carlos García, de la empresa KPMG, colaboraron en la lectura del trabajo, realizando valiosos comentarios. Desde ya, los autores agradecen a ambos el esfuerzo realizado.

El proyecto contempla dos etapas. Una, con cierre en Noviembre de 2011 y la segunda, con ejecución durante 2012, ésta con un mayor desarrollo de los nuevos desafíos en materia de sistema impositivo y administración tributaria, dados los cambios propuestos para los impuestos seleccionados.



1. La política tributaria en la Argentina

Ernesto A. O'Connor

1.1. Un sistema tributario óptimo. Algunas consideraciones.

La teoría económica tributaria, la experiencia impositiva histórica de las naciones, y la evidencia empírica internacional son las principales referencias a la hora de plantear como debería ser una estructura tributaria óptima.

En general, los consensos indican que se requiere que un sistema tributario cumpla con una serie de pautas y requisitos, de forma que permita el cumplimiento de los objetivos de largo plazo de un Estado nacional o de estados subnacionales, al tiempo que distorsione en la menor medida posible el funcionamiento de la economía, específicamente, del sector privado.

Los sistemas tributarios se basan, entonces, en una serie de principios, los cuales tratan de delinear lo que sería una tributación óptima (Stiglitz, J., 2000; Rosen, H., 2005). En líneas generales, los principios óptimos que debería tener un sistema impositivo son los siguientes:

➤ Neutralidad y Eficiencia: efectos sobre la actividad económica y la inversión

Este principio se refiere a que la recaudación de los recursos impositivos necesarios para el financiamiento de la actividad del Estado debe distorsionar lo menos posible las decisiones de los individuos. Lo importante en este sentido no es sólo el punto de impacto en donde el impuesto se aplica sino su punto de impacto final o quién soportará en definitiva el gravamen (lo que se conoce como la incidencia del impuesto). Teniendo en cuenta el requisito de neutralidad, los impuestos se deben elegir de manera tal de minimizar la interferencia en las decisiones económicas de los mercados que, en otro caso, serían eficientes.



La neutralidad se basa en el supuesto de que, dada cierta estructura de funcionamiento de los mercados, las decisiones de los individuos, tanto en su papel de consumidor y/o productor, llevan a una asignación eficiente de los recursos que permite maximizar el bienestar conjunto de la sociedad, no siendo en tal caso posible mejorar el bienestar de un individuo sin que esto implique una baja en el bienestar de otro u otros individuos (óptimo en el sentido de Pareto).

Bajo esta concepción, toda intervención por parte del Estado, al tener el potencial de alterar las decisiones que de otra manera habrían sido adoptadas puede llevar a alcanzar una situación subóptima. Por esto se sostiene la necesidad de minimizar las interferencias que un sistema impositivo pueda tener sobre la conducta de los individuos.

➤ **Suficiencia: satisfacer la restricción presupuestaria del Estado**

Es casi evidente que el sistema tributario debe proveer los fondos para financiar las actividades del gobierno, que no pueden financiarse a través del pago de tasas por parte de los usuarios. Teniendo en cuenta que el logro de los objetivos establecidos por parte del gobierno requiere de un nivel mínimo de recaudación, cualquier política impositiva que no genere suficientes fondos para la financiación de las actividades del gobierno debe ser modificada.

➤ **Equidad: aspecto social del sistema tributario**

Constituye esta característica un aspecto social esencial del sistema tributario. En efecto, la distribución de la carga tributaria debe ser equitativa entre las distintas clases sociales, teniendo siempre en cuenta la capacidad de pago.



Se pueden distinguir dos líneas de pensamiento. Una, que sostiene que la distribución de la carga tributaria debe ser acorde a la capacidad de pago del contribuyente (medida por su ingreso, riqueza o consumo).

La otra, que señala que debe ser proporcional al nivel de beneficios que el contribuyente recibe de la actividad que desarrolla el Estado, siendo ésta última visión más regresiva. Además, dada la posibilidad de traslado del impuesto, la cual implica que quien finalmente hace frente a la carga del impuesto no coincida, en la mayoría de los casos, con el responsable legal de su pago, se hace necesario considerar la diferencia entre la incidencia legal del impuesto (quién es legalmente responsable por el pago del gravamen), y la incidencia económica del mismo (quién efectivamente soporta la carga del impuesto).

➤ **Simplicidad: pocos impuestos es mejor que muchos**

Este principio hace referencia a que pocos impuestos son siempre mejores que muchos. El sistema tributario debe ser simple, y entonces será más comprensible para el contribuyente. El cumplimiento de este requisito ha de conducir también a minimizar la evasión y el fraude. Tanto la teoría como la evidencia empírica señalan que los incentivos a evadir el pago de impuestos o incurrir en fraude (subfacturación de ingresos) son directamente proporcionales a la tasa impositiva e inversamente proporcionales a la capacidad de contralor del gobierno. Que los costos de administración y cumplimiento sean todo lo bajo que se pueda, posibilita una mayor simplicidad al tiempo que resulta compatible con el resto de los objetivos.

➤ **Promover el crecimiento y la estabilidad de precios**

Un sistema impositivo correctamente diseñado debe permitirle al gobierno influir sobre ciertos aspectos de la realidad económica en pos de los objetivos perseguidos. Como



instrumento de política fiscal, la estructura tributaria debe brindar la posibilidad de suavizar los ciclos económicos, evitando los periodos de alta inflación y desempleo.

Los impuestos en un esquema fiscal pro-crecimiento no deberían desalentar las inversiones y tendrían que incentivar el ahorro para facilitar la acumulación de capital, que produce crecimiento a largo plazo.

En suma, es de esperar que en ciertas circunstancias y momentos del tiempo se presenten conflictos que impidan el cumplimiento simultáneo de las pautas señaladas, pues no todos los principios se pueden cumplir necesariamente en el óptimo. En estos casos dependerá de la escala y jerarquía de las preferencias del gobierno, las cuales debieran reflejar las preferencias de la población, expresadas en un sistema democrático con su voto por medio de representantes, el que uno u otro principio sea o no postergado en pos de la obtención del o de los otros.

1.2. El Sistema Tributario Nacional en los últimos años

La política tributaria en la Argentina busca cumplir los objetivos señalados precedentemente, y para ello delinea un sistema tributario específico. Este sistema tributario es el conjunto de impuestos vigentes en el país, que se ha ido modificando desde la independencia hasta nuestros días.

El sistema de gobierno federal implica que tanto el nivel de gobierno nacional como los niveles de gobierno subnacionales, es decir, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poseen la potestad de gravar a la población y a la actividad económica con impuestos, para financiar su nivel de gasto.

A su vez, el gasto público se compone de bienes públicos puros, como la defensa, la seguridad y la justicia, gasto gubernamental de los tres poderes del Estado, gasto público social, que busca el fin de promover el desarrollo social y humano a través de



la educación, la salud, los programas de empleo, el gasto en jubilaciones, y el gasto en obra pública. Todos estos rubros justifican la existencia de un sistema tributario (Dagnino Pastore, J. M. (2007)).

El sistema tributario nacional en 2011

En este trabajo (parte primera), se hace hincapié en el sistema tributario nacional, es decir, en los impuestos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante AFIP). El análisis completo del sistema tributario debe extenderse a toda la estructura tributaria vigente en el país, considerando a los dos niveles de gobierno que gravan impuestos, que son la Nación y las provincias, tema que se cubrirá en la parte segunda de este trabajo.

El sistema tributario nacional a fines de 2011 mantiene en esencia las principales características del sistema implementado hace nueve años, en 2002. Pese a los cambios operados desde entonces, los impuestos centrales sobre los que se apoya son IVA, Ganancias, Retenciones, Impuesto al cheque y Aportes Patronales. Entre los cinco aportan el 90 % de los recursos tributarios totales recaudados por la AFIP.

En el Cuadro 1 se puede observar la contribución en millones de pesos y la participación sobre el total de los principales tributos, para 2010, año fiscal cerrado, y para 2011, según las estimaciones del Presupuesto Nacional 2012.

La AFIP recaudó en 2010 \$ 409.899 millones, y para 2011, la estimación oficial alcanza a \$ 542.333 millones, mostrando un alza de 32.3%. Esta fuerte suba se explica por el crecimiento económico, del 8.5% anual, más el efecto de la inflación, de los precios internacionales de los commodities y de las subas salariales implementadas a lo largo del año.



Esta estructura tributaria parece responder, en una primera y ligera lectura, a un enfoque predominante para los países en desarrollo, según el cual el peso de la carga tributaria debería descansar en los impuestos indirectos, con menores gravámenes sobre los impuestos directos, de modo de alentar la inversión, que, a priori, es una de las variables a impulsar (Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1972)).

Cuadro 1

Recaudación tributaria de la AFIP- 2010-2011

en millones de pesos

Concepto	2010	2011 s/presupuesto 2012	var % anual 2011/10
Ganancias	76.651,6	107.046,9	39,7
Ganancias de Personas físicas	25.748,0	35.958,0	39,7
Ganancias de Sociedades	50.903,6	71.088,9	39,7
IVA	116.386,0	154.934,1	33,1
Internos Coparticipados	9.474,4	10.799,3	14,0
Ganancia Mínima Presunta	1.647,8	1.326,7	(19,5)
Derechos de Exportación	45.547,4	57.030,6	25,2
Derechos de Importación y Otros	11.427,3	15.359,0	34,4
Combustibles Ley 23.966 - Naftas	6.360,1	7.461,5	17,3
Combustibles Ley 23.966 - Otros	3.640,2	4.021,9	10,5
Otros s/combustibles GNC-GLP-Otros	5.268,7	5.761,6	9,4
Bienes Personales	5.146,8	5.949,3	15,6
Créditos y Débitos en Cta. Cte.	26.884,7	35.887,7	33,5
Otros impuestos	2.350,0	4.099,2	74,4
Monotributo impositivo	2.092,6	2.955,4	41,2
Reintegros (-)	3.056,0	5.104,9	67,0
Total DGI-DGA	309.821,6	407.528,3	31,5
Sistema Seguridad Social	100.078,0	134.804,9	34,7
Total recursos tributarios	409.899,6	542.333,2	32,3

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP, Mecon, Presupuesto 2012 e INDEC

De todos modos, como se observa en el Gráfico 1, el impuesto a las Ganancias de Sociedades tiene más participación que el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas,



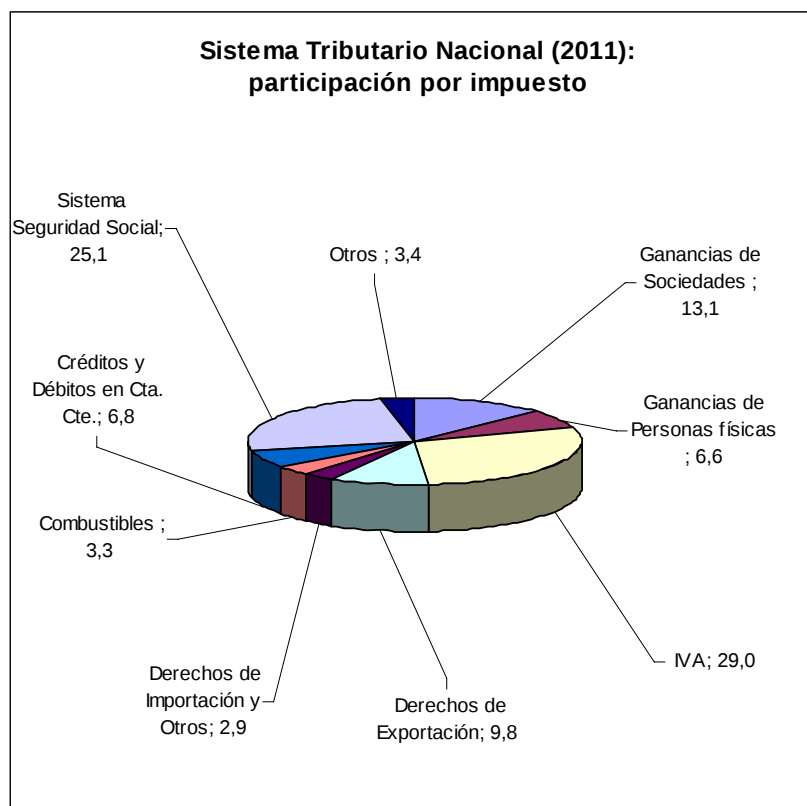
a la inversa de lo que ocurre en los países desarrollados. Es decir, en Argentina se grava, en principio, más la inversión que el consumo, si se asume que las personas físicas consumen y las empresas invierten, en una agregación extrema.

Asimismo, es elevada la participación del IVA, con el 29% del total, por tratarse de uno de los impuestos de mayor regresividad.¹ Los impuestos a la Seguridad Social son considerados impuestos, en general, sobre todo porque al financiar sistemas de reparto de manera intertemporal, no queda estrictamente conectado el aporte presente con los ingresos futuros. El 25% de participación en el sistema impositivo está alineado con la experiencia de los países desarrollados (OECD, 2010).

Por su parte, los dos nuevos impuestos de los años '2000, el impuesto a los Créditos y Débitos (impuesto al Cheque), y los Derechos de Exportación (Retenciones), acaparan una participación de 6.8% y 9.8% respectivamente. Estos dos tributos tienen la característica de ser recaudados de manera automática por la AFIP, con lo cual los esfuerzos de fiscalización son poco relevantes Foro CAI (2005).

Gráfico 1

¹ Algunos enfoques, sobre todo los del ciclo de vida, no consideran al IVA como un impuesto regresivo, pues cada persona pagará el impuesto a lo largo de toda su vida, con lo cual los más ricos pagarán más que los pobres, por su capacidad de consumo. Esta visión no pone el énfasis en la capacidad de consumo de las personas (FIEL, 2000).



Fuente: UCA-PAC en base a S. de Hacienda

1.3. La presión tributaria (2000-2010)

La presión tributaria relaciona la recaudación impositiva con el PIB nominal. En este apartado se presenta la presión tributaria total consolidada (Nación más provincias), para tener una mejor aproximación acerca de la carga impositiva total que perciben los contribuyentes.

En el cuadro 2 se observa la presión tributaria total para los años 2001 y 2010. Se puede apreciar como en estos nueve años ha crecido 12.5 puntos porcentuales, pasando de 20.94% del PIB en 2001 a 33.48% del PIB en 2010.



Esta suba es consecuente con un mayor incremento del gasto público consolidado, que, considerando Nación, provincias y municipios, pasó, según datos oficiales, de 33.74% en 2000 a 43.19% en 2009. Cabe destacar que una parte creciente del gasto público no se financia con impuestos, sino con tasas, otros ingresos corrientes y de capital, y transferencias del BCRA, la ANSeS y otros organismos públicos, desde mediados de la década del '2000.

Esta presión tributaria se descompone de la siguiente manera: un 28.72% a cargo de la Nación, y 4.76% por parte de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para llegar al 33.48% del PIB.

Es interesante reflejar la evolución de la presión tributaria en los últimos años. La serie desde 2001 muestra un valor de 20.94%, que fue creciendo sostenidamente desde 2003, hasta llegar a 33.40% en 2010 (Gráfico 2).

Cuadro 2

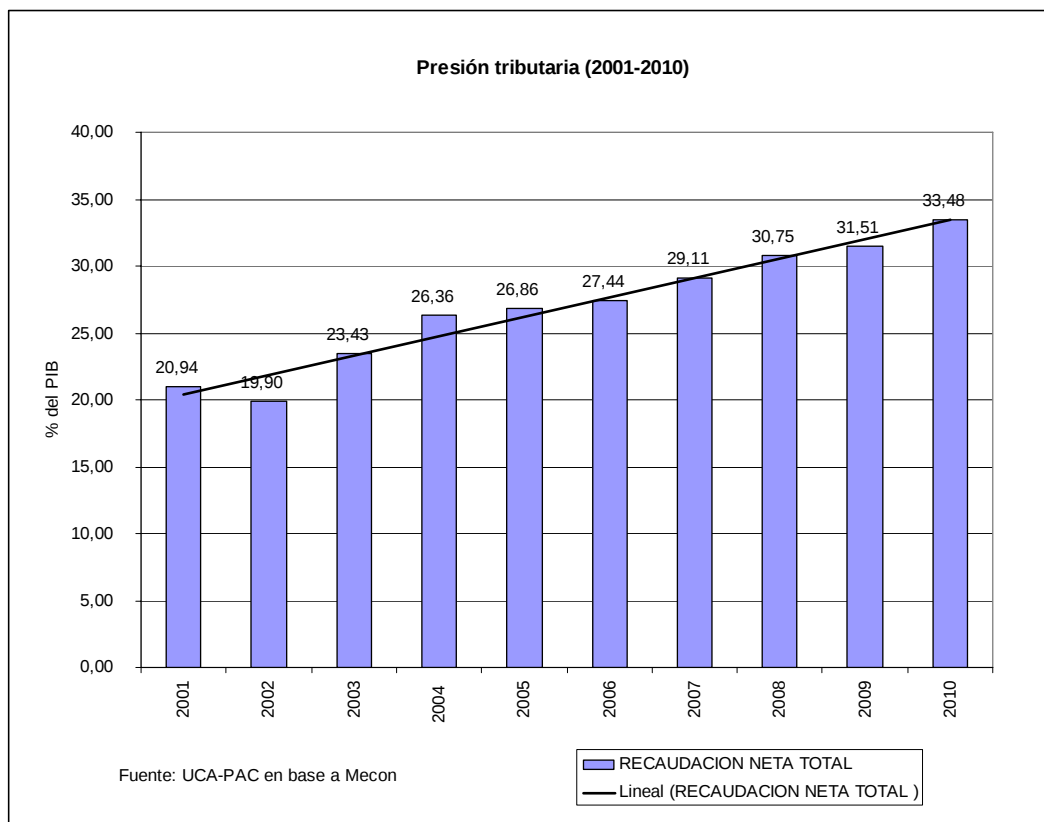


Presión tributaria (1991-2010)
En % del PIB

	2001	2010	var 2010/2001
I. Impuestos nacionales			
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	3,99	5,44	1,45
Sobre la propiedad	1,43	2,26	0,83
Internos sobre bienes y servicios	8,09	9,98	1,90
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0,64	3,98	3,34
Otros	0,13	0,17	0,04
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	3,23	7,10	3,87
RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES	17,50	28,93	11,43
Deducciones	0,20	0,21	0,01
RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES	17,30	28,72	11,41
II. Impuestos provinciales			
Sobre la propiedad	1,18	1,01	(0,18)
Internos sobre bienes y servicios	2,08	3,51	1,43
Otros	0,37	0,24	(0,13)
RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES (4)	3,64	4,76	1,12
RECAUDACION BRUTA TOTAL	21,14	33,69	12,55
RECAUDACION NETA TOTAL	20,94	33,48	12,54

Fuente: UCA-PAC en base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP

Gráfico 2



2. El sistema tributario en el mundo: una comparación con la Argentina

Alejandro Jacobo y Ernesto O'Connor

Es interesante realizar una breve comparación entre la Argentina y el resto del mundo, pues la experiencia internacional y la teoría tributaria son excelentes marcos de referencia para establecer como debería ser un sistema tributario óptimo.

Desde la teoría se indica que se debe gravar razonablemente el consumo y los ingresos de las personas, con mayor cuidado a la inversión –por sus impactos en la producción y en el empleo-, mientras se recomienda no gravar el comercio exterior.



Por el lado de los niveles de gobierno, los gobiernos nacionales deberían gravar preferentemente flujos (producción, consumo), mientras que los subnacionales deberían concentrarse en gravar stocks (riqueza), dado que estos últimos se encuentran en mayor contacto directo con los contribuyentes locales, a los fines de la fiscalización (Stiglitz, J. 2000; Rosen, H. 2005).

Con respecto al federalismo fiscal el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales debe contemplar, para cubrir los inevitables desequilibrios fiscales en los países federales, con un elevado porcentaje de transferencias desde el gobierno central hacia los subnacionales (Oates, 1972). Estas deben ser preferentemente de carácter automático, condicionado y/o con destino específico, y presupuestario, como ocurre en Australia, Alemania y Canadá, y evitando de este modo las transferencias discrecionales.

Luego, un sistema impositivo óptimo es aquel que promueve la eficiencia, pues no afecta la asignación de recursos ni genera distorsiones, y por eso alienta la inversión y la producción. Para ello, debe ser sencillo, es decir, contar con pocos impuestos, simples de ser pagados. Luego, debe promover la equidad, siendo progresivo en su estructura, y no mezclar la política tributaria con la política social, que es aquella que se ocupa de la igualdad de oportunidades. Por último, debe satisfacer la restricción presupuestaria de los niveles de gobierno, asegurando el financiamiento del gasto público y el equilibrio fiscal.

La experiencia internacional muestra estabilidad en los sistemas tributarios y participaciones de los impuestos en relación con los supuestos señalados precedentemente. En ese sentido es oportuno revisar los antecedentes de la OECD.



Para el caso de la Argentina, la presión tributaria nacional era de 31.4% en 2008, mientras que para Chile era de apenas el 22% y para Brasil el 36%. En tanto, la comparación con cada país de la OECD establece diferencias en virtud del tamaño del Estado y el gasto a financiar.

Cuadro 3

**Recaudación tributaria, % del PIB
Argentina, Mercosur y países OECD**

	2000	2008
Argentina	20,9	31,4
Chile	19,9	22,0
Brasil	30,0	36,0
Canada	35,6	32,2
Mexico	16,9	21,1
Estados Unidos	29,9	26,9
Australia	31,1	30,8
Japón	27,0	28,3
Corea	22,6	26,6
Nueva Zelanda	33,6	34,5
España	34,2	33,0
Finlandia	47,2	42,8
Reino Unido	36,4	35,7
Turkia	24,2	23,5
Francia	44,4	43,1
Alemania	37,2	36,4
Grecia	34,0	31,3
Hungria	38,0	40,1
Irlanda	31,3	28,3
Italia	42,3	43,2

Fuente: OECD, AFIP, Min. Hacienda Chile y Brasil.



Los países de la OECD² sostienen la estructura impositiva promedio del gobierno central en tres tipos de impuestos: Ganancias de Personas Físicas (25%), Seguridad Social (25%) e Impuestos Totales al Consumo (29%), los que totalizan el 79% del total. La inversión no participa con una alta contribución (Ganancias de Sociedades) y no existen impuestos a las exportaciones.

Cuadro 4

Argentina y OECD: sistemas tributarios comparados

en % del total recaudado por el nivel superior de gobierno

	Argentina	OECD	Diferencia
Ganancias de personas físicas	6,3	25,3	-19,0
Ganancias de empresas	11,0	10,8	0,2
Seguridad Social	25,1	25,2	-0,1
Impuestos sobre la nómina salarial	-	0,9	-
Impuestos a la propiedad, ICyDB y Otros	8,2	5,6	2,6
Impuestos generales al consumo	28,4	18,6	9,8
Impuestos específicos al consumo	6,4	10,5	-4,2
Comercio exterior y otros	14,6	3,0	11,6
Total	100,0	100,0	0,0

Fuente: UCA PAC en base a OECD (2010) y AFIP.

Es obvia la supremacía global del IVA en la OECD, entre los impuestos al consumo, con una alícuota promedio de 18%. Pese a problemas de eficiencia en la práctica, como distorsiones por alícuotas diferenciales, acumulación de saldos por créditos fiscales y costo financiero (Llach, J. y Harriague, M, 2005), sigue siendo el impuesto dominante, probablemente por la fortaleza fiscal que le otorga a los gobiernos centrales, hecho que afecta negativamente al federalismo fiscal si el sistema de transferencias intergubernamentales carece de eficiencia³. En el mundo, también se verifica la importancia del impuesto a las Ganancias, al igual que el elevado nivel de las alícuotas en Ganancias de Sociedades.

² Incluye naciones desarrolladas y nuevos países como Turquía y Chile.

³ Los impuestos a las ventas finales minoristas se destacan en Estados Unidos, donde los estados son muy fuertes fiscalmente, y en Brasil, con el ICMS.



Por su parte, en la Argentina la estructura tributaria del gobierno central es diferente. Los impuestos generales al Consumo -el IVA- aportan más que en la OECD, lo mismo que los impuestos a la Propiedad -incluyen el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ICyDB)- y los que se agrupan en Comercio Exterior y Otros -incluyen DEX-.

Ganancias de Sociedades y Seguridad Social se encuentran en el promedio de los de la OECD, mientras que Ganancias de Personas Físicas es el tributo que evidencia una mayor sub-recaudación en nuestro país, pues recauda menos que el promedio mundial, no siendo equitativo. Esto se reflejan en el peso de este impuesto en relación al PIB, en la comparación internacional, donde la Argentina, con el 5.5% del PIB, se encuentra debajo de la mayoría de los países de la OECD (Cuadro 5)

Cuadro 5



Impuesto a las Ganancias, en % del PIB

País	alícuota
Argentina	5,5
Canada	16,6
Mexico	5,0
Estados Unidos	13,9
Australia	18,4
Japón	10,3
Corea	8,4
N. Zelanda	22,5
Francia	10,4
Alemania	11,3
Grecia	7,5
Hungría	10,0
Irlanda	12,1
Italia	14,7
Holanda	10,9
España	12,4
Turkia	5,6
Reino Unido	14,3
promedio no ponderado	
OECD Total	13,2
OECD America	11,8
OECD Pacific	14,9
OECD Europe	13,1
EU 19	12,8
EU 15	14,0

Fuente: UCA PAC en base a OECD (2007)

Por lo tanto, se puede afirmar que el gobierno central se nutre fundamentalmente de dos impuestos distorsivos, los DEX y el ICyDB, que juntos aportan el 17,3% del total. Éstos no existen en la OECD pues afectan la competitividad, la inversión y el empleo formal. De este modo, se verifica que existe una brecha de eficiencia entre el sistema tributaria argentino y el sistema tributario promedio de los países de la OECD, donde ciertas ineficiencias recaudatorias de la Argentina en materia de impuestos centrales son reemplazadas a partir de la introducción de impuestos distorsivos.



3. Contribución tributaria sectorial en el Sistema Tributario Nacional

Ernesto A. O'Connor

3.1. Contribución tributaria por sectores de actividad económica (1990-2010)

En este apartado se revisa el aporte tributario realizado por sectores productivos en la Argentina, para los principales impuestos nacionales, de modo de identificar aquellos sectores con mayor carga tributaria.

Se consideran los principales impuestos nacionales: IVA, Ganancias, Seguridad Social, Débitos y Créditos Bancarios, y Derechos de Exportación. La apertura sectorial utilizada es de tres dígitos (ramas de actividad económica) para el IVA, y esta estructura se extrapola para los impuestos sobre el consumo o la actividad económica, como el monotributo y el IDyCB. En tanto, se mantiene la apertura de un dígito, a una letra (sector agregado, ejemplo Industria Manufacturera) para el caso del Impuesto a las Ganancias.

Finalmente se considera el tema de la evasión impositiva, pues la presión tributaria excesiva sobre algunos sectores responde también a una estructura productiva donde la informalidad también esta presente, y con ella, el menor pago de impuestos, sea por evasión o elusión.

3.2. IVA e impuestos a las ventas

El IVA sigue siendo el impuesto central en la Argentina, por participación y contribución al fisco. En los años '2000, con el crecimiento y el boom de consumo, más



el impacto de la inflación sobre las ventas, su contribución pasó del 5.71% al 8.7% del PIB. El resto de los impuestos a las ventas son los internos (Cuadro 6).

En materia sectorial, la industria manufacturera y el comercio son los dos sectores con mayor contribución, con el 33.7% y 22.9%. Le siguen Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, Intermediación financiera y Actividad Inmobiliaria. Entre los cinco totalizan el 80% del total recaudado.

Como en el mundo, el IVA sigue siendo en la Argentina un tributo muy relevante. Quedan por considerar aspectos relacionados con la equidad y la eficiencia. Por un lado, sigue siendo un impuesto “invisible” para los contribuyentes, y los más pobres soportan su carga sobre ingresos bajos y una canasta de consumo más bien rígida. En cuanto a la eficiencia, existen una serie de distorsiones que hacen que el IVA no sea tan eficiente como lo indica la teoría, que se consideran en el apartado sobre la evasión.

Cuadro 6



Presión tributaria

En % del PIB

Impuesto al Valor Agregado y otros sobre las ventas

	2001	2010
Internos sobre bienes y servicios	8,09	9,98
Impuestos generales sobre bienes o servicios	5,71	8,07
Al valor agregado	5,71	8,07
Impuestos selectivos	2,09	1,82
Cigarrillos	0,65	0,48
Bebidas alcohólicas	0,01	0,02
Cerveza	0,02	0,01
Bebidas analcohólicas	0,03	0,03
Vehículos	(:)	(:)
Combustibles líquidos y gas	1,27	1,06
Energía eléctrica	0,08	0,04
Otros	0,03	0,17
Impuestos sobre servicios específicos	0,28	0,10
Seguros	0,04	(:)
Telefonía	0,02	0,06
Servicios financieros	0,17	(:)
Otros	0,05	0,03

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP

Cuadro 7



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

Impuesto al Valor Agregado (2011)
Recaudación estimada por actividad económica
(miles de pesos)

Actividad Económica	miles pesos	Part % 2011
A - Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	6.760.087,5	4,4
B - Pesca y Servicios Conexos	229.150,8	0,1
C - Explotación de Minas y Canteras	7.841.838,6	5,1
D - Industria Manufacturera	52.201.230,6	33,7
E - Electricidad, Gas y Agua	6.672.829,8	4,3
F - Construcción	3.446.819,5	2,2
G - Comercio al por mayor y al por menor	35.502.739,9	22,9
H - Servicios de Hotelería y restaurantes	1.206.666,1	0,8
I - Servicios de transporte, de almacenac. de comunicaciones	15.003.391,3	9,7
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	10.982.107,6	7,1
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	10.542.514,4	6,8
Otras actividades	4.544.723,9	2,9
Total	154.934.100,0	100,0

Fuente: UCA-PAC en base a MECON

Cuadro 8



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

Impuesto al Valor Agregado (2011-2002)

Recaudación estimada por actividad económica

(miles de pesos)

Actividad Económica	2011 est	2002	Part % 2011
TOTAL iva neto de reembolsos	154.934.100	12.805.708	100,0
			-
A - Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	6.760.088	667.984	4,4
Bienes y servicios primarios agropecuarios	6.657.671		4,3
011. Cultivos agrícolas	3.480.459	362.078	2,2
012. Cría de animales	2.582.648	238.828	1,7
014. Servicios agrícolas y pecuarios, excepto los veterinarios	591.503	59.917	0,4
015. Caza y captura de animales vivos, repoblación de animales de caza y servicios conexos	3.061	171	0,0
020. Silvicultura, extracción de madera y servicios conexos	102.416	6.991	0,1
B - Pesca y Servicios Conexos	229.151	16.448	0,1
C - Explotación de Minas y Canteras	7.841.839	572.921	5,1
101. Extracción y aglomeración de carbón	2.832	1.394	0,0
102. Extracción y aglomeración de lignito	0	0	-
103. Extracción y aglomeración de turba	1.367	40	0,0
111. Extracción de petróleo crudo y gas natural	6.451.313	426.882	4,2
112. Actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto las actividades de prospección	1.072.257	108.846	0,7
120. Extracción de minerales y concentrados de uranio y torio	5	5	0,0
131. Extracción de minerales de hierro	1.739	314	0,0
132. Extracción de minerales metalíferos no ferrosos, excepto minerales de uranio y torio	170.990	25.713	0,1
141. Extracción de piedra, arena y arcillas	63.507	3.997	0,0
142. Explotación de minas y canteras n.c.p.	77.829	5.730	0,1
E - Electricidad, Gas y Agua	6.672.830	718.683	4,3
F - Construcción	3.446.819	284.865	2,2
451. Preparación de terrenos para obras	109.801	8.357	0,1
452. Construcción de edificios y sus partes y obras de ingeniería civil	2.876.368	236.777	1,9
453. Instalaciones para edificios y obras de ingeniería civil	390.681	34.852	0,3
454. Terminación de edificios y obras de ingeniería civil	56.581	3.946	0,0
455. Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operarios	13.388	933	0,0
G - Comercio al por mayor y al por menor	35.502.740	2.512.307	22,9
H - Servicios de Hotelería y restaurantes	1.206.666	97.137	0,8
I - Servicios de transporte, de almacenac. de comunicaciones	15.003.391	1.353.666	9,7
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	10.982.108	1.416.902	7,1
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	10.542.514	936.973	6,8
Otras actividades	4.544.724	420.323	2,9

Cuadro 9



Impuesto al Valor Agregado (2011-2002)

Recaudación estimada por actividad económica: industria

(miles de pesos)

Actividad Económica	2011 est	2002	Part % 2011
D - Industria Manufacturera	52.201.231	3.807.499	33,7
Alimentos	6.921.577		4,5
151. Producción y procesamiento de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas	1.943.757	138.061	1,3
152. Elaboración de productos lácteos	890.692	62.494	0,6
153. Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón y de alimentos preparados para animales	1.188.993	69.498	0,8
154. Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	2.898.135	236.946	1,9
155. Elaboración de bebidas	1.629.455	148.908	1,1
160. Elaboración de productos de tabaco	925.744	76.344	0,6
171. Fabricación de hilados y tejidos, acabado de productos textiles	680.515	41.745	0,4
172. Fabricación de productos textiles n.c.p.	557.389	29.396	0,4
173. Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo	197.279	9.380	0,1
181. Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	489.124	31.999	0,3
182. Terminación y teñido de pieles; fabricación de artículos de piel	5.617	364	0,0
191. Curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería y talabartería	139.639	10.579	0,1
192. Fabricación de calzado y de sus partes	225.320	18.836	0,1
201. Aserrado y cepillado de madera	104.048	6.453	0,1
202. Fabricación de productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	318.976	19.149	0,2
210. Fabricación de papel y productos de papel	1.798.502	157.853	1,2
221. Edición	346.982	22.911	0,2
222. Impresión y servicios conexos	719.382	66.085	0,5
223. Reproducción de grabaciones	8.759	470	0,0
231. Fabricación de productos de hornos de coque	3.948	279	0,0
232. Fabricación de productos de la refinación del petróleo	766.964	137.076	0,5
233. Elaboración de combustible nuclear	98.134	4.111	0,1
241. Fabricación de sustancias químicas básicas	1.070.242	69.303	0,7
242. Fabricación de productos químicos n.c.p.	13.455.120	988.116	8,7
243. Fabricación de fibras manufacturadas	167.620	15.480	0,1
251. Fabricación de productos de caucho	1.169.322	76.114	0,8
252. Fabricación de productos de plástico	2.378.576	129.982	1,5
261. Fabricación de vidrio y productos de vidrio	573.294	28.427	0,4
269. Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	1.393.622	67.526	0,9
271. Industrias básicas de hierro y acero	2.572.171	261.124	1,7
272. Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos	83.637	3.196	0,1
273. Fundición de metales	134.512	7.278	0,1
281. Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	232.952	14.568	0,2
289. Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	1.632.443	120.365	1,1
291. Fabricación de maquinaria de uso general	1.062.901	45.674	0,7
292. Fabricación de maquinaria de uso especial	1.281.252	81.632	0,8
293. Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	600.764	33.920	0,4
300. Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	101.726	7.736	0,1
311. Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	75.336	5.631	0,0
312. Fabricación de aparatos de distribución y control de energía eléctrica	57.805	3.642	0,0
313. Fabricación de hilos y cables aislados	22.585	1.547	0,0
314. Fabricación de acumuladores y de pilas y baterías primarias	81.019	5.589	0,1
315. Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	391.955	9.935	0,3
319. Fabricación de equipo eléctrico n.c.p.	130.622	8.949	0,1
321. Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos	114.063	6.091	0,1
322. Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos	139.958	11.030	0,1
323. Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video, y productos conexos	36.513	5.308	0,0
331. Fabricación de aparatos e instrumentos médicos y de aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto instrumentos de óptica	191.931	11.931	0,1
332. Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico	55.877	3.066	0,0
333. Fabricación de relojes	19.662	732	0,0
341. Fabricación de vehículos automotores	4.322.215	338.592	2,8
342. Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques	31.664	1.234	0,0
343. Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores	1.588.021	91.419	1,0
351. Construcción y reparación de buques y embarcaciones n.c.p.	19.702	1.115	0,0
352. Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	7.333	641	0,0
353. Fabricación y reparación de aeronaves	49.239	2.835	0,0
359. Fabricación de equipo de transporte n.c.p.	286.775	15.216	0,2
361. Fabricación de muebles y colchones			



3.3. Ganancias

Por el lado de los impuestos a la renta, su contribución ha crecido menos que el IVA en los '2000, pasando del 3.99% al 5.44% del PIB.

Por una parte, el Impuesto a las Ganancias de personas físicas apenas pasó del 1.35% al 1.65%. En esto se destacan algunos factores que han venido reduciendo la base imponible, a saber:

- Subas recurrentes de mínimos no imponibles en los salarios de los trabajadores bajo convenio sindical, desde 2005.
- Eliminación de la así llamada “tablita de Machinea” en 2008.
- Incremento de los inscriptos en el Monotributo.

En cuanto al Impuesto a las Ganancias de Sociedades, la suba de 2.11% a 3.40% del PIB en estos años se debe al impacto del crecimiento sobre la actividad, lo mismo que la inflación.

Cabe destacar que en el caso de Sociedades, la contribución sectorial está liderada nuevamente por la industria manufacturera, con el 33.8%. Le siguen la minería y el petróleo, con el 13.4%, y el comercio con el 11%. Luego, una serie de actividades concentran valores representativos, como ser Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, Intermediación financiera y Actividad Inmobiliaria, con aportes entre el 9% y el 6%.

Por otra parte, algunos sectores tienen una menor contribución, como ser Hotelería y Restaurantes con el 0.6%, y la Agricultura y Ganadería con el 4.2%, si bien la industria Alimenticia participa con el 7.2%.

Cuadro 10



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

Presión tributaria
En % del PIB
Impuesto a las Ganancias

	2001	2010
I. Impuestos nacionales		
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	3,99	5,44
Personas físicas	1,38	1,66
A las ganancias	1,35	1,65
Premios juegos de azar y concursos deportivos	0,02	0,01
Corporaciones y otras empresas	2,32	3,51
A las Ganancias	2,11	3,40
Activos (3)	(:)	(:)
Ganancia mínima presunta (3)	0,20	0,11
Otros sobre la renta..... no clasificables	0,29	0,26
A las Ganancias. Beneficiarios del exterior.	0,29	0,26
Otros	(:)	(:)

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP

Cuadro 11



Ganancias Sociedades. Impuesto por actividad económica

En millones de pesos

Actividad Económica		2011	part %
A y B	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y servicios conexos	2.961,9	4,2
C	Explotación de minas y canteras	9.519,9	13,4
D	Industria manufacturera	24.040,2	33,8
	Industria alimenticia	5.096,5	7,2
E	Electricidad, gas y agua	1.115,9	1,6
F	Construcción	3.433,8	4,8
G	Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores,	8.417,1	11,8
H	Servicios de hotelería y restaurantes	425,1	0,6
I	Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	6.816,7	9,6
J	Intermediación financiera y otros servicios financieros	5.357,4	7,5
K	Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	4.226,7	5,9
	Otros servicios	4.772,2	6,7
	Total	71.089,0	100,0

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP, Mecon e INDEC

3.4. Seguridad Social

Los aportes y contribuciones a la Seguridad Social también han sido favorablemente influidos en los años '2000 por una serie de causas:

- Crecimiento económico y del empleo formal luego de la recesión 1999-2002.
- Recuperación del peso de los sindicatos en la política de ingresos, especialmente a partir de 2004, logrando aumentos de salarios privados. Desde 2007, las paritarias en general han logrado recuperaciones de ingresos por encima de la inflación observada.



- Incremento del empleo público, a nivel Nación, provincias y municipios, de modo de incrementar la masa salarial, y por ende, los aportes.

Por estos motivos, los Aportes y Contribuciones pasaron del 3.23% del PIB en 2001 a 7.10% en 2010. La menor suba se dio en los aportes de los trabajadores autónomos, cuyos ingresos no participan, obviamente, de los beneficios de las paritarias.

Según el SIPA, Sistema Integrado Previsional Argentino, que registra el empleo formal por sectores, los Servicios, la Industria Manufacturera y el Comercio son los tres sectores de mayor peso en la contribución impositiva, con el, 32%, 16.9% y 14.6% respectivamente.

Cuadro 12

Presión tributaria

En % del PIB

Impuestos a la seguridad social

	2001	2010
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	3,23	7,10
Empleados	0,81	2,63
Empleadores	2,05	3,79
Autónomos	0,38	0,68

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP

Cuadro 13



Sistema de Seguridad Social. Recaudación estimada por actividad económica*

En millones de pesos

Actividad Económica		puestos de trabajo declarados, en miles, 2010	2011	particip. %
A y B	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y servicios conexos	344,4	6.657,6	4,9
C	Explotación de minas y canteras	63,7	1.231,4	0,9
D	Industria manufacturera	1.179,6	22.803,0	16,9
E	Electricidad, gas y agua	66,3	1.281,7	1,0
F	Construcción	394,1	7.618,4	5,7
G	Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas efectos personales y enseres domésticos	1.016,5	19.650,1	14,6
H	Servicios de hotelería y restaurantes	219,6	4.245,1	3,1
I	Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	515,2	9.959,4	7,4
J	Intermediación financiera y otros servicios financieros	178,4	3.448,7	2,6
K	Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	764,5	14.778,6	11,0
	Otros servicios**	2.231,1	43.129,6	32,0
	Total	6.973,5	134.804,9	100,0

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP, Mecon e INDEC

* en base a los puestos de trabajo declarados por sector de actividad económica, AFIP-Ministerio de Trabajo

** Administración pública, enseñanza, servicios sociales y de salud, y comunitarios.

3.5. Débitos y Créditos Bancarios

El Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, conocido como Impuesto al Cheque, apenas ha aumentado su participación en la década de 1.09 a 1.86 % del PIB, cuando se podía esperar una mayor alza. Entre los motivos, se puede citar:

- El sistema financiero quedó muy afectado por la recesión 1999-2002, y el crédito tardó en recuperarse, lo mismo que los depositantes, luego de la crisis desatada por el corralito de 2001, y la devaluación y la pesificación asimétrica de 2002, junto al corralón.
- La reactivación económica se realizó con tipo de cambio alto y por ende protección comercial, con lo cual buena parte de las nuevas inversiones se financiaron con capital propio, y no con crédito bancario.



- Con el boom económico y de consumo, los bancos se centraron en el financiamiento del crédito personal, sea en tarjetas, o préstamos personales.
- Como el consumo viene reemplazando a la inversión privada en los últimos años como motor del crecimiento, las entidades financieras han intensificado las cuentas sueldo, personales y créditos personales, que no pagan impuesto al Cheque.
- Esto no necesariamente incrementó el grado de bancarización, de modo de pagar el impuesto al cheque en cuentas corrientes o cajas de ahorro.

En definitiva, el impuesto es distorsivo, pues induce a evitar la bancarización, y por ende la formalización de la economía, pero su contribución no ha aumentado significativamente en relación al PIB.

La estimación de la contribución sectorial se ha realizado considerando como proxy la participación sectorial del IVA.

Cuadro 14



UCA

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Análisis de Coyuntura-Escuela de Economía
Francisco Valsecchi
Departamento de Contabilidad

Presión tributaria

En % del PIB

Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente

	2001	2010
Sobre la propiedad	1,43	2,26
Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta	0,02	0,01
Corporaciones y otras empresas	0,02	0,01
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	1,12	1,90
Transferencias de inmuebles	0,02	0,04
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	1,09	1,86
Sellos	0,02	0,00
Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad	0,01	(:)
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	0,29	0,36
Bienes personales	0,29	0,36

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP

Cuadro 15



Impuesto a los Debitos y Créditos Bancarios.
Recaudación estimada por actividad económica*

En millones de pesos

Actividad Económica		2011	particip. %
A y B	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y servicios conexos	1.482,9	4,1
C	Explotación de minas y canteras	1.386,8	3,9
D	Industria manufacturera	10.698,1	29,8
E	Electricidad, gas y agua	1.022,9	2,9
F	Construcción	1.876,8	5,2
G	Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y	8.218,0	22,9
H	Servicios de hotelería y restaurantes	372,2	1,0
I	Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	3.351,0	9,3
J	Intermediación financiera y otros servicios financieros	3.341,1	9,3
K	Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	3.147,0	8,8
	Otros servicios	991,0	2,8
	Total	35.887,7	100,0

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP, Mecon e INDEC

* en base a la apertura sectorial del IVA.

3.6. Derechos de Exportación

Los derechos de exportación (retenciones) han sido el impuesto más relevante en los '2000, en materia de incremento en la contribución impositiva para la Nación. Las retenciones fueron reintroducidas en 2002 por razones de equidad. Los sectores productores de bienes transables gozaban de una renta "excedente" por la devaluación, y por ende debían contribuir adicionalmente al fisco por cuestiones sociales de redistribución, ante el impacto de la crisis de 2002 en la pobreza. En 2002, \$ 5.387 M recaudados por retenciones financiaron \$ 5.770 M en concepto de planes sociales nacionales, es decir, transferencias corrientes al sector privado con destino a unidades familiares, como ser los Planes Jefas y Jefes de Hogar, entre otros. Con los años, el destino de las retenciones se ha diluido en el gasto público nacional, superando



largamente los gastos sociales. En 2010, la brecha entre ambos conceptos ha llegado al 200%, es decir, la recaudación total por retenciones más que duplicó el gasto en planes sociales.

Las retenciones a las exportaciones se presentan como un impuesto fuertemente distorsivo, pues generan una presión tributaria excesiva, que afecta los incentivos de la inversión. De este modo, la producción es subóptima, hecho relevante pues de no existir las retenciones, como la producción sería sustancialmente mayor, la recaudación tributaria por otros impuestos (IVA, Ganancias) sería sustancialmente mayor (Anchorena, J. (2010), Llach, J.J. y Harriague, M.M. (2010), Porto, A. (2009)).

Por otra parte, las retenciones concentran la presión tributaria sobre el sector agropecuario – y sobre el petrolero- generando una fuerte inequidad tributaria intrasectorial con respecto, por ejemplo, a la industria manufacturera, o a algunas economías regionales, que sólo perciben un alícuota del 5%. Con respecto al agro, se ha reiterado en oportunidades (por ejemplo por parte de Roberto Lavagna) que este impuesto “reemplaza” la baja contribución que el sector realiza en materia de Impuesto a las Ganancias (Sturzenegger, F., 2006).

Es de destacar el incremento de la presión tributaria a partir de las retenciones. Según la AFIP, los Derechos de Exportación pasaron de 0.02% del PIB en 2001 a 3.16% del PIB en 2010.

Cuadro 16



Presión tributaria
En % del PIB
Impuestos al comercio exterior

	2001	2010
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0,64	3,98
Derechos de importación	0,59	0,79
Derechos aduaneros	0,57	0,78
Estadística de importación	0,01	0,02
Derechos de exportación	0,02	3,16
Operaciones cambiarias y otros	0,03	0,03

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP

Las retenciones a las exportaciones no son coparticipables por razones constitucionales, por ende generan una mayor concentración de fondos fiscales en la Nación. La coparticipación del 30% de las retenciones a la soja y derivados desde marzo de 2009, conformando el Fondo Federal Solidario (FFS), para financiar obras de infraestructura en provincias y municipios, no soluciona el problema.

Cuadro 17



Derechos de exportación. Alícuotas. 2011

Producto / datos	Alícuota
Trigo	23,0
Maíz	20,0
Resto Cereales y oleaginosas	30,0
Porotos de Soja	35,0
Grasas y aceites	32,0
Aceite de soja	32,0
Residuos y Desperdicios	32,0
Harinas y pellets de soja	32,0
Productos minerales y combustibles	+45%
MOA	5,0
MOI	5,0

Fuente: AFIP

Los derechos de exportación no integran las estructuras tributarias “óptimas”, entendiéndose por éstas el conjunto de gravámenes que integran el sistema tributario de los países desarrollados, en muchos de los cuales la producción es subsidiada y protegida. Tampoco los países de Sudamérica han introducido estos impuestos. En cambio, los principales países que aplican derechos de exportación a productos agrícolas o derivados son subdesarrollados o del ex - bloque soviético, como se observa en el gráfico adjunto. La Argentina sólo es superada por Rusia en cuanto al peso de los gravámenes a la exportación.

3.7 El problema de la evasión tributaria

La evasión tributaria es uno de los problemas centrales de toda economía, y la economía argentina no es la excepción. El boom económico de los últimos años, y el impacto de la inflación sobre la base imponible han impulsado la recaudación por encima de las previsiones, pero la cuestión de la evasión siempre esta presente en cualquier economía.



Los incentivos a la evasión por parte de empresas y particulares tienen que ver con la posibilidad de incrementar las ganancias o reducir las pérdidas. En esta función son determinantes los beneficios a obtener, la probabilidad de detección por parte de la AFIP, los costos económicos de ser detectado, y la actitud ética del contribuyente con respecto a la evasión. Los efectos de la evasión sobre la actividad económica son múltiples, pues implica una “competencia desleal” que incide sobre la asignación de recursos (FIEL (2000)).

La evasión puede referirse tanto a actividades legales como ilegales. Obviamente, toda actividad ilegal implica evasión, desde el comercio de mercaderías robadas hasta la prostitución, el contrabando o el tráfico de drogas.

En cuanto a las operaciones legales, se debe distinguir entre evasión y elusión. Esta última no es evasión pero tiene efectos idénticos, pues implica que el fisco perciba menos impuestos que los que debería. Se refiere a actividades y operaciones legales que implican un menor pago de impuestos, pero en regla con la legislación vigente. Incluye desde todo el trabajo propio, sea en el hogar o en el mercado, hasta operaciones entre empresas del sector formal. Entre operaciones ilegales con evasión se tienen casos como el empleo “en negro”, la subdeclaración de ventas y la sobredeclaración de costos. La mora, por su parte, no es evasión pero implica menor recaudación actual, y quizás evasión futura.

La evasión no es sólo un problema fiscal, y este es otro aspecto a resaltar. Los efectos de la evasión van incluso más allá del plano de la equidad. Es relevante resaltar otro aspecto, vinculado con la asignación de recursos del sector privado que sufre distorsiones de consideración. A continuación se explicitan algunos de estos aspectos:

a.- Exceso de presión tributaria sobre el sector formal. Si existe evasión tributaria de consideración, y la autoridad fiscalizadora se muestre impotente de reducirla, esto generalmente deriva en una mayor carga tributaria que recae sobre los sectores con



menor capacidad de evasión. De esta manera, los contribuyentes, empresas y particulares que cumplen con el fisco se ven doblemente castigados, penalizando sus proyectos de expansión e inversión.

b.- Problemas de competencia desleal. Si los beneficios obtenidos por las firmas evasoras son importantes desde el punto de vista de la rentabilidad, se incentiva una competencia totalmente desleal entre los evasores y los no evasores. La mayor presión tributaria sobre los contribuyentes “no evasores” termina perjudicando su competitividad y les provoca una pérdida de market share.

c.- Menores incentivos para la Inversión. El tamaño óptimo de la empresa evasora es necesariamente limitado: a mayor escala, mayor necesidad de “blanquear” las operaciones debido a mayores probabilidades de supervisión por parte de la AFIP, y también debido a relaciones sectoriales con empresas de mayor tamaño. Entonces, una economía con altos niveles de evasión es necesariamente una economía con sesgo hacia actividades mercado-internistas con predominio de proyectos de escala limitada.

O, viceversa, una economía con alguna dosis de informalidad en la producción de algunos bienes y servicios, y en su comercialización pública, implica una alta dosis de evasión en estos sectores⁴.

Por ambas vías se reduce la competitividad “potencial” de la economía. Aquí se observa el círculo vicioso de la evasión: impuestos con altas alícuotas y problemas fiscales recurrentes que hacen que, por ejemplo, el IVA pierda su característica de neutralidad, porque al no devolverse en tiempo y forma los saldos a favor del contribuyente, se penalizan las inversiones de largo aliento.

d.- Cierta sesgo antiexportador en la producción: difícilmente una economía con una cierta participación de la informalidad pueda expandir su vinculación con los mercados



globales, por ende, la subsistencia de una economía cerrada es otro problema para la competitividad. Por añadidura, una economía con fuerte peso de la informalidad, característica típica de la alta evasión, poco probablemente pueda expandirse al mercado mundial, siendo un fuerte limitante para la competitividad.

El problema central, entonces, es que la rentabilidad que obtiene alguna parte de la producción destinada al mercado interno se origina en las ventajas de operar en la economía negra. El impacto sobre la eficiencia de la economía es decisivo, generando una importante pérdida de competitividad, desalentando los incentivos a la inversión y a la exportación.

Evasión en el IVA

En la teoría económica y en la práctica internacional, el IVA es considerado un impuesto poco distorsivo. Su aplicación sobre el valor generado por cada etapa de la producción en principio no provoca efectos cascada y tampoco afecta la asignación de recursos. En cuanto al comercio exterior, no lo afecta, pues las exportaciones no lo hacen a través de las devoluciones.

Pero en la práctica estos no ocurre así. Una de las distorsiones está asociada al desfasaje temporal. Como el IVA compras se paga en el momento de realizar la operación, independientemente del momento en que se realicen las ventas, los contribuyentes están “adelantando” fondos al fisco. El período de tiempo que transcurre entre este adelanto y la venta que origina el IVA ventas implica un costo financiero para los contribuyentes. Así se acumulan saldos a favor de los contribuyentes, que son pasivos de la AFIP, sean saldos técnicos (diferencia entre débitos y créditos) o sean saldos de libre disponibilidad (por regímenes de retenciones, con la posibilidad de ser tomados a cuenta de otros impuestos). Estos montos, naturalmente, tiene asociado un costo financiero, y ese costo no es considerado por el sistema bancario como un “riesgo”, sino que el riesgo está

⁴ Cabe recordar que según el Ministerio de Trabajo, el 34% de la fuerza laboral es informal en la economía, en 2011.



asignado a cada firma según sus propios ratios. Esto ocurre, entre otras cosas, porque esas acreencias de los contribuyentes no están documentadas, ni es previsible el flujo del recupero (Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M. Marcela Harriague (2001).

La existencia de “facturas truchas”, contabilizadas por empresas fraudulentas, tienden a inflar el IVA-compras de sus balances. Dado que no existen mecanismos adecuados de cruce de información que permitan una ágil detección de fraudes, la sospecha de que una fracción de las acreencias de los contribuyentes sobre la AFIP es falsa, tiende a paralizar soluciones a este problema.

Otras distorsiones son los rezagos en las devoluciones de IVA a los exportadores, muchas veces por problemas fiscales, que atentan de este modo contra la supuesta neutralidad del impuesto, y generan un costo financiero asociado a la demora temporal en percibir la devolución, a la vez de perjudicar la competitividad.

Los últimos datos oficiales que se conocen acerca de la evasión en el IVA corresponden a una publicación de la AFIP de 2006, en la cual se afirma que el monto evadido alcanzaba en 2006 al 21.2%. Esta cifra, de proyectarse a 2010, arroja \$ 24.673 millones (Salim, José y Walter D'Angela (2006), Silvani, Carlos A. (1999)).

El caso del impuesto a las Ganancias y los impuestos asociados al mismo

El impuesto a las Ganancias, sobre todo de personas físicas, ha sido objeto de la política tributaria en los últimos años. Si bien es económicamente deseable una mayor incidencia de este tributo en la estructura impositiva, la metodología elegida no ha seguido esta línea. Desde la introducción del monotributo su base imponible ha sido erosionada, y la eliminación de la “tablita de Machinea”, como así también la suba del mínimo no imponible en los últimos años han afectado la base imponible. Asimismo, el



tratamiento para los trabajadores en dependencia es diferente al percibido por los autónomos, en lo atinente al cumplimiento en el impuesto.

En cuanto al impuesto a las Ganancias, hacia fines de la década la relación entre el impuesto y el PIB llega al 4.66%, como resultado de la mayor presión tributaria derivada de las dos reformas de fines de 1998 y 1999. De todos modos, el alcance del impuesto aún es muy limitado en 2010, llegando al 5.5%. Medido en relación a parámetros de países más avanzados, donde tiene una participación que en muchos casos es del doble en relación al PIB, en el orden del 8 ó 9%, el aporte en Argentina es bajo.

En la práctica, la evasión se da en cadena, es decir, en el caso de las empresas, el objetivo es evadir Ganancias de Sociedades, y para ello, se sub-facturan ventas o se aumentan costos (de modo de pagar menos IVA e Ingresos Brutos), se muestran cargas de seguridad social aceptables, para pagar menos por el 35% (Llach, Juan J, Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2002)).

En el caso del Monotributo, se grava ganancias y valor agregado sobre bases presuntas de ingresos brutos, permitiendo el ingreso en el sistema de empresas y personas físicas que se encuentran ante la oportunidad de subdeclarar ingresos y realizar contribuciones impositivas inferiores a las que deberían en un régimen general de autónomos (elusión impositiva). Este impuesto erosiona las bases imponibles del IVA y Ganancias, generando un efecto negativo (O'Connor, E. 2006).

En definitiva, existe margen de mejora en materia de evasión impositiva, tanto en IVA como en Ganancias, considerando también el rol de otros impuestos.

3.8. Contribución tributaria por sectores: un resumen



A continuación se presenta un resumen de las estimaciones realizadas. A partir de esto, se puede inferir cual es la contribución impositiva por sectores de las oferta agregada argentina, a la economía argentina.

En este sentido, se observa que, considerando cinco impuestos principales, para los cuales se puede disponer de información desagregada por sectores, se puede obtener una aproximación a la contribución sectorial.

Los impuestos considerados son IVA, Ganancias de Sociedades, Seguridad Social, IDyCB, y Derechos de Exportación. En el cuadro se observa la contribución por sectores por impuestos, con sus respectivos valores en pesos. En el gráfico, se aprecia, por orden de contribución, el aporte sectorial.

- Por un lado, se destacan la industria, el comercio y el agro, que, en conjunto, aportan el 53.7% del total de los impuestos, con el 25.5%, 15.8%, y 12.4% respectivamente.
- El Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones tiene una participación similar a la de Minería y Petróleo, y a los Servicios Inmobiliarios y Empresariales, con el 7% cada uno.
- Por su parte, es menor, relativamente, el aporte de la Intermediación Financiera, con el 5%.
- La Construcción, Electricidad, Gas y Agua, y Hotelería y Restaurantes, representan los tres rubros, agregados, que realizan un menor aporte relativo a la AFIP.

Cuadro 18



Recaudación de los principales impuestos nacionales, estimada por actividad económica

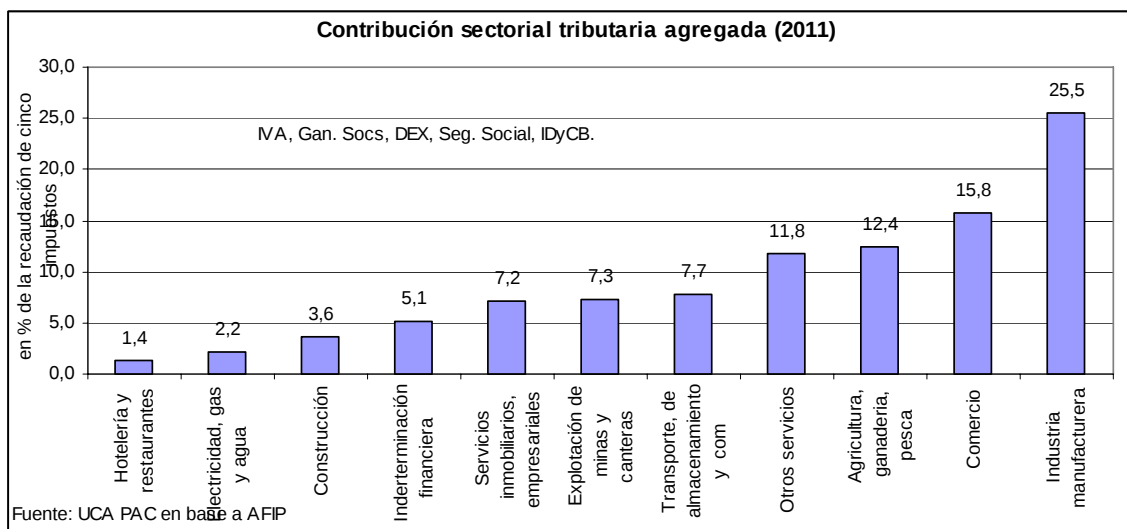
En millones de pesos

Actividad Económica	IVA	Ganancias Sociedades	IDyCB	Seguridad Social	Derechos de Exportación	Total cinco impuestos	part % por sector
A y B Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y servicios conexos	6989,2	2.961,9	1.482,9	6.657,6	38.093,3	56.184,9	12,4
C Explotación de minas y canteras	7841,8	9.519,9	1.386,8	1.231,4	13.081,9	33.061,8	7,3
D Industria manufacturera	52201	24.040,2	10.698,1	22.803,0	5.855,4	115.597,7	25,5
E Electricidad, gas y agua	6672,8	1.115,9	1.022,9	1.281,7	-	10.093,3	2,2
F Construcción	3446,8	3.433,8	1.876,8	7.618,4	-	16.375,8	3,6
G Comercio al por mayor y al por menor	35502,7	8.417,1	8.218,0	19.650,1	-	71.787,9	15,8
H Servicios de hotelería y restaurantes	1206,7	425,1	372,2	4.245,1	-	6.249,1	1,4
I Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	15003,9	6.816,7	3.351,0	9.959,4	-	35.131,0	7,7
J Indeterminación financiera y otros servicios financieros	10982,1	5.357,4	3.341,1	3.448,7	-	23.129,4	5,1
K Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	10542,5	4.226,7	3.147,0	14.778,6	-	32.694,8	7,2
Otros servicios	4544,7	4.772,2	991,0	43.129,6	-	53.437,5	11,8
Subtotal	154.934,2	71.087,0	35.887,7	134.803,5	57.030,6	453.743,1	100,0

Nota: sobre la base del total del sistema tributario (AFIP), de \$ 542,333,2 M (Presupuesto 2012)

Fuente: UCA-PAC en base a AFIP, Mecon e INDEC

Gráfico 3





4. Aspectos relacionados con la Administración Tributaria hacia una mayor eficiencia y equidad

Jorge Vignale y Jorge Benzrihen

4.1. La administración tributaria: su eficacia operativa ante la conducta tributaria en el país. Algunas razones.

La Administración Tributaria pertenece al conjunto de Agencias de Gobierno cuyo objetivo central es establecer obligaciones a los ciudadanos, en su caso las normas tributarias, diferenciándose de aquellas otras cuyo fin es brindar servicios a la comunidad, tales como salud o seguridad. Estas entidades “puras” de servicio verían sensiblemente limitada su capacidad si la gestión de la administración tributaria no resultara medianamente eficiente (Boletín Impositivo AFIP No 113.Diciembre 2006).

Estos organismos son pensados, diseñados y gestionados como instrumentos de aplicación de un conjunto de mandatos impuestos por ley. Su fin es, entonces, lograr que se cumpla lo que la ley dice.

Como se sabe, la palabra impuestos proviene del latín imponere que significa poner una carga o una obligación.-

Sin embargo, lo evidente del sentido coercitivo de la palabra impuesto no debería oscurecer un aspecto relevante en la tarea de administrar impuestos: la necesidad de que los mismos sean aceptados por la sociedad.



Resulta impensable intentar una mejora permanente y sistemática en el cumplimiento de las normas impositivas si las mismas, y los procedimientos que las instrumentan, no tienen consenso y aceptación por parte de la mayoría de la población.

Resultaría contradictorio que la aplicación de las leyes tributarias, legisladas para lograr el bien común, se instrumente de forma tal que los organismos recaudadores aparezcan como indiferentes o desinteresados en minimizar los costos e inconvenientes derivados de tratar de cumplir con la ley.

Por lo tanto, parece evidente que el costo económico y financiero derivado de pagar impuestos no se le deberían agregar, en la medida de que esto sea posible, gastos adicionales derivados del cumplimiento que hagan más oneroso aún el impacto directo de la tributación.

Entre estos gastos están las tareas administrativas asociadas con el cumplimiento de deberes formales, el tiempo que insume a los obligados o sus dependientes cumplir con las obligaciones, demoras en los trámites, la incertidumbre o ambigüedad en las respuestas solicitadas, baja calidad en la atención y, peor aún, todo aquello que pueda interpretarse como un exceso en el uso de facultades otorgadas al Fisco y a sus funcionarios en desmedro de los derechos del contribuyente y del ciudadano.

La disuasión de estas conductas negativas a través de mejor calidad en las prestaciones supera claramente la eficacia de un sistema donde la mejora se logre exclusivamente por la aplicación de multas y castigos.

Se puede afirmar que no existe sistema legal que pueda revertir, exclusivamente desde la aplicación de sanciones, un rechazo generalizado por parte de aquellos obligados a cumplir.



Debe reconocerse que en Argentina, como telón de fondo de la mencionada resistencia al cumplimiento, existe una arraigada cultura de la informalidad que al amparo de una multiplicidad de razones históricas, culturales y económicas, adicionadas a la complejidad, inestabilidad y ambigüedad de la legislación ha generado un escenario propicio a la evasión en cualquiera de sus formas.

En otros términos, el caso argentino confirma el concepto de que los países con alto incumplimiento fiscal no lo son tanto porque sus administraciones sean más o menos eficaces sino por razones que están vinculadas a la cohesión social, a la cultura de los pueblos y a la específica historia política.

A nivel nacional, las maniobras van desde la manipulación en la fijación del domicilio fiscal, el abuso en la utilización de regímenes diferenciales y de promoción, pasando por la evasión lisa y llana, hasta la facturación falsa y la construcción de asociaciones ilícitas ideadas con el fin último de evadir y defraudar al Fisco.

Paradójicamente, en este ambiente y cultura propicia al incumplimiento, se identifica otro aspecto característico con relación a la conducta de los contribuyentes y es que los mismos exigen cada vez mayor calidad en los servicios que reciben y menores costos adicionales a los que la ley explícitamente les impone, requiriendo a la administración estándares de eficiencia y eficacia semejantes a los que se le requiere al proveedor privado de bienes y servicios.

En mérito a la brevedad y entendiendo que el tema está lejos de ser agotado en una publicación que sólo aspira a efectuar sugerencias para una mayor eficiencia y equidad, intentaremos ensayar alguna evaluación de la situación de nuestra administración tributaria intentando con el mayor grado de objetividad posible exponer algunas fortalezas y debilidades que se advierten en la actualidad en materia de administración tributaria y asimismo extraer algunas conclusiones que sirvan como sugerencias para mejorar la gestión privada y la gestión del organismo recaudador.



4.2. Fortalezas y debilidades en materia de Administración Tributaria

En materia de administración tributaria, finalmente y con el solo propósito de efectuar un modesto aporte para mejorar la Administración Tributaria, que dicho sea de paso abarca, como es sabido, la recaudación, fiscalización y cobranza desde la óptica de las funciones del ente recaudador (AFIP), no sería posible enfrentar semejante desafío sin tener en cuenta lo que definimos como "conciencia fiscal" por parte de la masa de contribuyentes sean personas físicas ó jurídicas. Por tal razón se adhiere a las conclusiones a que se arribaron en un excelente trabajo que mencionamos al final de este, por entender que refleja en gran medida nuestro objetivo principal. Por ello, se las reproduce textualmente atento a la autorización que se encuentra permitida con la sola mención de la fuente:

"1.- El incumplimiento tributario debe ser visto como un perjuicio para los intereses comunes de la sociedad, ya que los tributos deben cumplir con los requisitos constitucionales, cuidando racionalmente los objetivos sociales.

2.- Se debe prestar especial atención al concepto social que se tiene acerca del comportamiento fiscal aceptable e inaceptable, ya que constituye un indicador de cómo se estructura dicha sociedad y la legitimidad del Estado.

3.- Una eficiente Administración Tributaria permitirá reducir la presión impositiva sobre los contribuyentes cumplidores, favoreciendo así el incremento económico, además de mejorar la percepción del contribuyente y generando incentivos en el pago de impuestos.

4.-Se debe seguir trabajando desde la Administración Tributaria como Institución incorporando regímenes de incentivos para los contribuyentes cumplidores, definiendo una estrategia de recuperación de conciencia social.



5.- Si la conciencia fiscal no se encuentra consolidada, se padecerá el accionar de los agentes corrosivos de la moral pública-como la malversación de fondos ,la corrupción y la falta de equidad tributaria -al percibir los habitantes que el Estado no satisface sus necesidades básicas.

6.-Se debe internalizar en la sociedad la idea del “ciudadano fiscal” como miembro de una sociedad con conciencia fiscal. Para ello, se debe seguir trabajando con educación tributaria, con el desarrollo de una “nueva cultura tributaria”, abordando la dimensión social y económica de los impuestos, como herramienta de justicia social.

7.- Con relación a la percepción empresarial y de los ciudadanos sobre el grado de cumplimiento, se debe prestar atención a la transparencia en la Administración Tributaria, a través de la consulta por Internet de las adquisiciones y actividades que realiza la administración, de los servicios de transparencia y control ciudadano (Servicio” ·Mis Aportes” en la AFIP),y con relación a los contribuyentes, un seguimiento del estado de las verificaciones y/o inspecciones que la administración les ha iniciado, y la simplificación de los trámites tributarios, de los recursos de la seguridad social y aduaneros.

8.-En lo atinente al cumplimiento de las obligaciones de los recursos de la seguridad social, se debe lograr una inclusión social de los sectores desprotegidos o marginados, aún considerando la resistencia ingresar al sistema por parte de algunos ciudadanos (tanto trabajadores independientes como dadores o receptores de trabajo).

9.- La calidad institucional tiene efectos en las soberanías fiscales y en la planificación fiscal internacional, ya que el contribuyente ejercerá opciones de inversión y de localización, en función de la calidad institucional que beneficie sus intereses como inversor.



10.- Las empresas deben asumir una responsabilidad social, y los inversores, una responsabilidad ética en la colocación de sus capitales, no realizando sus inversiones en empresas con incumplimientos ambientales y/o tributarios.

11.- La competencia por la Inversión Extranjera Directa ofreciendo incentivos tributarios es a veces eficaz, pero parece tener mucho más impacto la mejora de la calidad de las instituciones del país.

12.- Si el Estado demuestra debilidad para ejercer sus funciones básicas entre ellas la coacción legitimada, restablecería una fiscalidad gestionada mediante negociación permanente, con grupos de intereses que tuvieran la posibilidad de graduar su carga fiscal en función de su capacidad para eludir los requerimientos del Estado; por ello, es fundamental la importancia que asume la calidad de las instituciones.

13.- El dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia, Leyes de Emergencia Económica y delegaciones presupuestarias no ayudan a mejorar la gestión, ni contribuyen a incrementar la calidad institucional y de las polacas públicas.-

14.- La percepción social es que la corrupción no es solamente un problema ético sino también una forma de gestión, que afecta el desarrollo económico, social e institucional.

15.- Para mejorar el cumplimiento tributario, las administraciones deben mejorar el fortalecimiento institucional, con una alta capacitación gerencial y mejorar la vinculación con los organismos de recaudación subnacionales, con la capacitación del personal con técnicas de gerencia y convenios de cooperación firmados con organismos de recaudación provinciales.-



16.- Con la recuperación de las condiciones políticas y sociales, se mejorar el cumplimiento tributario y la calidad institucional en la República Argentina.

Estas conclusiones son una reproducción de las conclusiones de Chapelet y Ferré Olivé, AFIP (2010), a las que este trabajo adhiere y para las cuales propone un desarrollo posterior en una segunda etapa de la investigación.

5. Conclusiones: Sugerencias para una mayor eficiencia y equidad

El trabajo permite inferir algunas conclusiones o reflexiones finales:

- El sistema tributario argentino se ha comportado de manera óptima en los '2000, teniendo en cuenta el principio de suficiencia, es decir, el aporte al fisco para garantizar su financiamiento. No obstante, se puede mejorar en materia de simplicidad, eficiencia y equidad.
- La experiencia internacional enseña que los países de la OECD sostienen la estructura impositiva promedio del gobierno central en tres tipos de impuestos: Ganancias de Personas Físicas (25%), Seguridad Social (25%) e Impuestos Totales al Consumo (29%), los que totalizan el 79% del total. La inversión no participa con una alta contribución (Ganancias de Sociedades) y no existen impuestos a las exportaciones.
- Existe una brecha de eficiencia entre el sistema tributaria argentino y el sistema tributario promedio de los países de la OECD, donde ciertas ineficiencias recaudatorias de la Argentina en materia de impuestos centrales son reemplazadas a partir de la introducción de impuestos distorsivos.
- En la Argentina, ante todo, existen dos impuestos distorsivos de magnitud. El ICyDB es considerado en el mundo un tributo distorsivo, pues afecta



negativamente la bancarización, y alienta a la vez la evasión-elusión, y por ende, la informalidad. Además, su implementación suele ser temporaria, como en Brasil, país en que rigió desde 1999 hasta 2008.

- Las retenciones son un impuesto, pues se suele argumentar que son un instrumento de política macroeconómica, a ser utilizado ante alzas del tipo de cambio y posibles impactos en los precios internos de los bienes transables. Pero los impuestos son aportes al Estado, pagados por los contribuyentes sin recibir contraprestación alguna. Una revisión bajista de algunas alícuotas de retenciones podría tornar a la producción más eficiente.
- Las retenciones y el ICyDB operan como impuestos de cobro por “débito automático”, en el sentido que son capturados por el fisco en el momento en que se realizan las operaciones. Esta práctica facilita la recaudación, pero a la vez genera incentivos a la relajación de los esfuerzos en materia de inteligencia tributaria y fiscalización del ente recaudador sobre los impuestos centrales, como se IVA-Ganancias-Seguridad Social, y fomenta indirectamente la evasión en cadena.
- Otra práctica distorsiva del sistema tributario es la aplicación de impuestos sobre bases presuntas y no reales, no gravando de esto modo el flujo de la actividad económica, sobrecargando la presión tributaria en las recesiones y sub-recaudando en el ciclo positivo. El impuesto de Ganancia Mínima Presunta (GMP) aplica una alícuota del 1% sobre los activos sin sustento económico, dado que el Impuesto a las Ganancias y/o el Impuesto a los Bienes Personales gravan la misma base.
- Otro impuesto de este tipo es el Monotributo, que grava ganancias y valor agregado sobre bases presuntas de ingresos brutos, erosionando las bases imponibles del IVA y Ganancias.
- Con respecto a la contribución impositiva por sectores, queda evidenciado que la industria manufacturera y los sectores de servicios públicos, donde hay



presencia de empresas extranjeras que participaron del proceso de privatizaciones de los '90, son los sectores con mayor contribución relativa en materia de los principales impuestos, que son IVA, Ganancias de Sociedades, Ganancias de Personas físicas y Seguridad Social.

- En el caso del IVA, con todo, el traslado del grueso del impuesto a los consumidores minimiza el efecto de la distribución sectorial.
- Por otra parte, en los sectores de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, y en menor medida en Electricidad, Gas y Agua, se observa una mayor concentración de Ganancias de Sociedades.
- Los sectores de la Construcción, Hotelería y Gastronomía, Agropecuario y Ganadero, y Comercio en algunos casos, son sectores de menor contribución impositiva relativa. El sector Agropecuario y Ganadero contribuye impositivamente con mayor medida a partir del efecto de las retenciones.
- En este sentido, se observa que, considerando cinco impuestos principales, para los cuales se puede disponer de información desagregada por sectores, se puede obtener una aproximación a la contribución sectorial.
- Considerando IVA, Ganancias de Sociedades, Seguridad Social, IDyCB, y Derechos de Exportación, se ha estimado la contribución por impuestos por sectores de actividad económica.
- Por un lado, se destacan la industria, el comercio y el agro, que, en conjunto, aportan el 53.7% del total de los impuestos, con el 25.5%, 15.8%, y 12.4% respectivamente. El Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones tiene una participación similar a la de Minería y Petróleo, y a los Servicios Inmobiliarios y Empresariales, con el 7% cada uno. Por su parte, es menor, relativamente, el aporte de la Intermediación Financiera, con el 5%. Finalmente, la Construcción, Electricidad, Gas y Agua, y Hotelería y Restaurantes, representan los tres rubros, agregados, que realizan un menor aporte relativo a la AFIP.



- En materia de administración tributaria, si bien ha habido progresos en los últimos años, debe reconocerse que en Argentina, como telón de fondo de cierta resistencia al cumplimiento, existe una arraigada cultura de la informalidad que al amparo de una multiplicidad de razones históricas, culturales y económicas, adicionadas a la complejidad, inestabilidad y ambigüedad de la legislación ha generado un escenario propicio a la evasión en cualquiera de sus formas.
- En otros términos, el caso argentino confirma el concepto de que los países con alto incumplimiento fiscal no lo son tanto porque sus administraciones sean más o menos eficaces sino por razones que están vinculadas a la cohesión social, a la cultura de los pueblos y a la específica historia política.
- En ese sentido, en este trabajo se ensaya alguna evaluación de la situación de la administración tributaria intentando con el mayor grado de objetividad posible exponer algunas fortalezas y debilidades que se advierten en la actualidad en materia de administración tributaria y asimismo extraer algunas conclusiones que sirvan como sugerencias para mejorar la gestión privada y la gestión del organismo recaudador.
- Finalmente, se adhiere a las conclusiones a que se arribaron en un excelente trabajo de la AFIP, por entender que refleja en gran medida nuestro objetivo principal, y es el camino a profundizar en la segunda etapa de este trabajo.

6. Referencias

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Estadísticas Tributarias (1997-2011)
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Informe de Recaudación. (2004-2011).



- Anchorena, J. (2010). Derechos de exportación a la cadena agroindustrial: efectos sobre la recaudación tributaria de una reducción gradual de tasas entre 2010 y 2014. Fundación Pensar. Buenos Aires.
- Atkinson A. B. (1977) “Optimal taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy”. The Canadian Journal of Economics, Vol 10, N° 4, (Nov, 1977), pp 590-606.
- Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1972) “The Structure of indirect taxation and economic efficiency”, Journal of Public Economics 1:97 119.
- Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1976) “The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation,” Journal of Public Economics 6: 55 75.
- Chapelet, Sonia y Ferré Olivé, Héctor Edgardo (2010). “Cumplimiento Tributario y Calidad Institucional”. Boletín Impositivo AFIP No 157. Agosto 2010. AFIP.
- Dagnino Pastore, Jose Maria (2007). Economía Pública. Ed.EDUCA
- FIEL (2000). La Economía Oculta en la Argentina, Octubre. Ed. FIEL.
- FIEL (2006) La presión tributaria sobre el sector formal de la economía. Ed FIEL. Buenos Aires. Rep. Argentina.
- FMI (2009). Government Finance Statistics. Yearbook
- FMI (2009). International Financial Statistics. Yearbook
- Foro CAI (2005). Lineamientos de política tributaria. Foro de la Cadena Agroindustrial. Buenos Aires.
- IERAL (2001) “Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina”, IERAL de Fundación Mediterránea, junio 2001, Editorial IERAL.
- Jones L.E., R. Mannuelli and P.E. Rossi (1997) On the optimal taxation of capital income, Journal of Economic Theory 73: 93 117



- Llach, Juan J, Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2002) "Inteligencia tributaria. Estimaciones de la recaudación potencial de los impuestos nacionales y de las diferencias con la recaudación real y bases para poner en práctica un sistema inteligente de control de la evasión". Programa de Modernización de la AFIP, PNUD-BID.
- Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M. Marcela Harriague (2001). "Más allá del IVA. Una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Buenos Aires, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores.
- Llach, J.J. y Harriague, M.M. (2010). Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad. Fundación Producir Conservando. Buenos Aires
- Musgrave, Richard and Peggy Musgrave (1992). Hacienda Pública. Teoría y Aplicada. Quinta Edición. McGraw- Hill.
- Myles, Gareth D. (1995). Public Economics. Cambridge University Press.
- Oates, W. (1972). "Fiscal Federalism". Harcourt Ed.
- O'Connor, Ernesto (2006) "Algunas consideraciones acerca de la efectividad del IVA en la Argentina". Departamento de Economía, Universidad Católica Argentina. Documento de Trabajo 10.
- OECD (2010). Revenue Statistics OECD, París (web)
- Porto, A. (2009). Efecto fiscal de los impuestos sobre las retenciones. En Política Agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria. Foro de la Cadena Agroindustrial. Buenos Aires.
- Rosen, Harvey (1999) Public Finance. Irwin McGraw- Hill. Fifth Edition.



- Salim, José y Walter D'Angela (2006) “Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2006”. En Informe de Recaudación Segundo trimestre de 2005. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
 - Silvani, Carlos A. (1999), “La evasión en la Argentina”, Boletín AFIP. Administración Federal de Ingresos Públicos.
 - Stiglitz, Joseph (2000) La economía del Sector Público. Ed. Antoni Bosch. Tercera Edición.
 - Sturzenegger, Federico (2006) “Justificando una estructura impositiva distorsiva”. Revista Indicadores de Coyuntura N° 464, Abril. FIEL.
-